

Les États-Unis et le leadership dans les affaires économiques internationales

Christian Deblock

Directeur, Centre Études internationales et Mondialisation
Université du Québec à Montréal

Mon propos dans ce texte portera sur leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales.

L'argument que je défendrai est le suivant : alors que les politiques de l'administration Bush semblaient aller nulle part jusque-là, les événements du 11 septembre vont lui donner l'occasion de faire avancer son agenda politique, sur les deux fronts à la fois : économique et international.

Économie et sécurité à l'heure de la globalisation

J'ai déjà eu l'occasion d'insister ailleurs sur ce point : dans la politique étrangère des États-Unis, du moins depuis la seconde Guerre mondiale, les questions de sécurité ont toujours été étroitement aux questions économiques¹. La nouveauté de ces dernières années vient du fait que la globalisation en a renouvelé les termes, et ce, sur trois plans.

Tout d'abord, si la notion de sécurité renvoie à celle de menace, la notion de menace économique ne renvoie plus tant, comme ce pouvait être le cas à l'époque de la guerre froide, à tout ce qui peut affecter les bases économiques de la puissance, qu'à tout ce qui peut affecter les intérêts commerciaux et, partant, la croissance économique et le bien-être des populations. Il peut s'agir aussi bien d'actes de sabotage, d'espionnage, de piratage ou encore de terrorisme que de pratiques commerciales déloyales de la part de concurrents². La globalisation, en exacerbant la concurrence sur les marchés et les rivalités économiques entre États, mais également les nouvelles technologies ont, et c'est indéniable, augmenté ces différents types de menaces, au point d'ailleurs que l'intelligence économique soit devenue pour les entreprises comme pour les gouvernements, un véritable casse-tête. Je n'insisterai pas sur cette première dimension de la sécurité économique mais plutôt sur les deux autres.

¹ Christian DEBLOCK, « La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques », *Études internationales*, vol. XXXII, no 4, décembre 2001, pp. 653 – 692.

² Voir à ce sujet, Samuel PORTEOUS, « Les intérêts économiques et les services de renseignements », *Commentaire* no 59, Service canadien du renseignement de sécurité, juillet 1995.

La notion de sécurité est associée, à un second niveau, à l'idée de vulnérabilité. Or, et c'est en cela que la globalisation vient modifier les termes de cette relation au plan économique, si les liens économiques entre les nations en se développant ont pour effet de créer plus d'interdépendance, ils ont aussi pour effet de rendre les économies nationales plus vulnérables aux chocs extérieurs. Globalisation et décloisonnement des espaces économiques nationaux vont de pair, avec pour conséquences une intégration économique accrue mais aussi, par le fait même, une plus grande volatilité des capitaux, une transmission plus rapide des conjonctures et une augmentation des risques de contagion. L'économie américaine est d'autant plus sensible à ces nouveaux facteurs d'instabilité que, centre de gravité de l'économie mondiale, elle en est autant le moteur de sa croissance qu'elle en dépend. Partant de là, si la première des grandes priorités de la politique économique internationale américaine est de pousser à l'ouverture des marchés dans ses multiples dimensions et de faire reconnaître la règle de droit dans les relations économiques internationales, la seconde est de voir à la stabilité de l'économie mondiale, ou pour dire les choses autrement, de circonscrire les facteurs d'instabilité, que ceux-ci proviennent des marchés ou bien des États eux-mêmes.

Troisième point : l'équation fondamentale de la politique économique internationale des États-Unis s'est toujours résumée à ceci : pas de leadership sur la scène internationale sans une économie compétitive et prospère, mais en même temps, pas d'économie compétitive et prospère sans des institutions économiques internationales qui ne reflètent pas les valeurs et les intérêts américains. Avec la globalisation, l'équation se pose également sous un jour nouveau. Et ce, pour deux raisons. Premièrement, la globalisation, en généralisant le principe de concurrence, a engendré de nouvelles formes de rivalités, sur les marchés mais également entre les États eux-mêmes³. Deuxièmement, dans un contexte où les marchés sont de plus en plus globalisés, le problème central de la coopération économique internationale ne consiste plus tant à gérer les interdépendances qu'à établir des règles et des normes de portée universelle. Dans ces conditions, les États-Unis sont interpellés aux deux niveaux à la fois dans la mesure où il s'agit pour eux non seulement de préserver leur compétitivité relative dans une économie mondiale de plus en plus ouverte aux jeux de la concurrence, mais également de doter celle-ci de cadres normatifs qui soient en phase avec les valeurs et les intérêts qui sont les leurs.

Des remarques précédentes, je tirerai deux constats. Premièrement, parler du leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales revient à parler de deux choses : (1) de la manière dont ils envisagent la globalisation et leur rôle vis-à-vis de celle-ci ; et, (2) de la manière dont ils envisagent leur place dans l'économie mondiale et le rôle que celle-ci doit jouer vis-à-vis de leur propre économie, d'autre part. Deuxièmement, si la notion de leadership dans les affaires économiques

³ Christian DEBLOCK, « Du mercantilisme au compétitivisme : le retour du refoulé », en ligne à l'adresse suivante : <http://www.unites.uqam.ca/gric/>

internationales est indissociable de celle de sécurité économique, celle-ci possède deux facettes : une facette que nous pouvons qualifier de négative dans la mesure où il s'agit de conjurer les menaces extérieures de quelque nature que ce soit qui peuvent affecter la puissance et la prospérité des États-Unis dans une économie globalisée, et une facette positive dans la mesure où cette puissance et cette prospérité des États-Unis doivent également être en phase avec la globalisation en cours. Les deux premiers attendus de la section du *Trade Act* de 2002 relative à la *Trade Promotion Authority* sont à cet égard on ne peut plus explicites :

- (1) *The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world.*
- (2) *The national security of the United States depends on its economic security, which in turn is founded upon a vibrant and growing industrial base. Trade expansion has been the engine of economic growth. Trade agreements maximize opportunities for the critical sectors and building blocks of the economy of the United States, such as information technology, telecommunications and other leading technologies, basic industries, capital equipment, medical equipment, services, agriculture, environmental technology, and intellectual property. Trade will create new opportunities for the United States and preserve the unparalleled strength of the United States in economic, political, and military affairs. The United States, secured by expanding trade and economic opportunities, will meet the challenges of the twenty-first century.*

Cela dit, et j'en viens au second point de mon exposé, la manière dont est envisagé le leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales, et par le fait même leur sécurité économique internationale, n'est pas monolithique. La politique économique internationale des États-Unis est, on le sait, loin d'être étanche à l'influence des facteurs politiques domestiques. Mais, et les observateurs ont souvent tendance à négliger cette dimension, la question du leadership est aussi une question de vision, ou pour dire les choses plus simplement c'est aussi une question d'idées et de style. Et en la matière, on ne peut mettre sur le même plan la vision qu'avait l'administration Clinton de la place et du rôle des États-Unis dans les affaires économiques mondiales et celle de l'administration actuelle.

Le nouvel agenda économique international

Pendant la campagne présidentielle, hormis quelques banalités sur la prospérité, l'emploi et les valeurs économiques fondamentales, les deux principaux candidats ont fort peu parlé d'économie, encore moins de commerce et de libre-échange. Trois raisons à cela. Premièrement, même si elle montrait clairement des signes de faiblesse, l'économie américaine avait connu dix années de croissance ininterrompue et le taux de chômage était au plus bas. Deuxièmement, le consensus autour du libre-échange et des avantages que l'économie américaine pouvait en tirer était extrêmement fragile. Enfin, troisièmement, véritable épée de Damoclès sur l'économie américaine, personne ne savait trop quoi faire du déficit commercial, ainsi que l'avaient montré les débats de la Commission présidée par Murray Weidenbaum⁴.

Cela dit, on savait néanmoins à quoi s'attendre de l'approche qui serait suivie par les deux principaux candidats dans le domaine des affaires économiques, sur la scène domestique comme sur la scène internationale⁵. Leurs programmes étaient d'ailleurs relativement explicites, du moins dans leurs grandes lignes générales. Quitte à simplifier les choses, on peut résumer les deux approches ainsi :

- (1) Dans le domaine des affaires économiques internationales, alors que le programme de Al Gore mettait l'accent sur la globalisation et sa maîtrise ainsi que sur l'idée de lui donner visage humain, celui de George Bush mettait clairement l'accent sur un leadership en perte de vitesse, un leadership qu'il s'agissait de rétablir tant dans les grands forums économiques internationaux que sur les marchés internationaux eux-mêmes.
- (2) Sur le plan domestique ensuite, alors que le programme de Al Gore mettait l'accent sur l'emploi, l'éducation, la santé et la réduction des inégalités dans une nouvelle économie prospère portée par les NTIC et la globalisation, celui de Bush mettait au contraire l'accent sur une compétitivité économique jugée elle aussi en perte de vitesse, une compétitivité qu'il s'agissait de ce fait de rétablir en redonnant priorité à l'épargne et au travail d'une part, et en associant étroitement les milieux d'affaires aux décisions de l'État, d'autre part.

Mais plus que les programmes eux-mêmes, ce sont, à mon avis, les débats qui ont entouré la publication de deux rapports importants, le rapport Weidenbaum et le rapport Meltzer, qui nous permettent le mieux de prendre la mesure du fossé qui séparent les deux visions du leadership.

⁴ Les documents et études, ainsi que le rapport de la Commission sur le déficit commercial (U.S. Trade Deficit Review Commission) sont en ligne à l'adresse suivante : <http://www.ustr.gov/>. Le rapport a été déposé le 14 novembre 2000.

⁵ On savait d'ailleurs d'autant mieux à quoi s'en tenir sur le programme économique de George W. Bush que celui qui allait devenir le nouveau Représentant au Commerce, Robert B. ZOELLICK, en avait précisé les grandes lignes de ce que serait la future politique économique internationale des États-Unis dans un article publié par la revue *Foreign Affairs* en janvier-février 2000, « A Republican Foreign Policy ».

La Commission Meltzer avait pour mandat d'étudier la réforme du FMI et des institutions financières internationales, et la Commission Weidenbaum le déficit commercial américain. Faute d'espace, je ne reviendrai pas sur le rapport Meltzer⁶, au demeurant fort instructif dans la mesure où il inspire fortement la ligne de conduite du secrétaire au Trésor actuel, Paul O'Neil. Le rapport Weidenbaum, par contre, mérite qu'on s'y arrête.

Sur les causes du déficit tout d'abord, les Républicains considèrent que les politiques des autres pays sont discriminatoires envers les États-Unis, mais que celles-ci n'en sont pas pour autant la cause principale. Pour eux, ce sont les facteurs macro-économiques, la faiblesse de l'épargne, la confiance des investisseurs étrangers et la désynchronisation des cycles en particulier, qui en sont la cause. Ce à quoi viennent s'ajouter deux autres facteurs : la perte de crédibilité et le leadership affaibli des États-Unis, faute pour l'administration d'avoir en main la procédure accélérée. Pour les Démocrates au contraire, les causes seraient plus profondes. Il y a tout d'abord les facteurs à long terme, au nombre de 7 : (1) les relations commerciales inégales avec les autres partenaires commerciaux ; (2) les pratiques prédatrices de leur part (dumping par exemple) ; (3) les subventions aux exportations et aux investissements ; (4) les délocalisations à l'étranger des emplois par les FMN ; (5) la perte de compétitivité de l'économie américaine ; (6) la faiblesse des standards sociaux et environnementaux dans nombre de pays ; et (7) la faiblesse de l'épargne américaine. Quant aux facteurs plus conjoncturels, ils sont au nombre de trois, soit (1) le prix élevé du pétrole, (2) un dollar qui a vu sa valeur augmenter de 25 % depuis 1995, et (3) une croissance économique faible partout ailleurs dans le monde.

Au niveau des solutions ensuite, peu de propositions originales sont suggérées, sinon que les deux camps en appellent à plus de fermeté et d'agressivité dans la conduite de la politique commerciale, à la relance des négociations commerciales multilatérales et à la défense des intérêts et des valeurs américaines dans les institutions internationales. Là s'arrête toutefois la convergence. Sur le fond, si les Républicains demandent plus de liberté économique, des négociations commerciales qui se cantonnent à leur objet et moins de fiscalité pour stimuler à la fois l'épargne, l'investissement et l'innovation, les Démocrates souhaitent au contraire plus d'intervention économique, une plus grande prise en considération des intérêts des travailleurs, à travers le renforcement des programmes d'assistance et de transition notamment, plus de protection pour les industries menacées, et des accords commerciaux qui incorporent des clauses en matière de travail, d'environnement et de droits de la personne.

⁶ Les travaux de la Commission Meltzer soulevèrent de vifs débats, avec le résultat que quatre de ses membres, dont le directeur de l'Institute for International Economics, C. Fred Bergsten, se démarquèrent de ses conclusions et produisirent un rapport dissident. Voir à ce sujet, numéro spécial de *Perspectives économiques* (Département d'État des États-Unis, volume 6, numéro 1, février 2001) en ligne à l'adresse suivante : <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0201/ijef/ijef0201.htm>. Le rapport est en ligne à l'adresse suivante : <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>.

Je n'insisterai pas davantage sur ce rapport, sinon pour répéter ce que j'ai dit plus haut, à savoir que, même si on a peu parlé d'économie durant la campagne électorale, l'on savait néanmoins à quoi s'en tenir sur l'agenda économique et la conception que les Républicains se faisaient du leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales, ce que viendront confirmer d'ailleurs les nominations aux postes clés, que ce soit au cabinet ou dans les différents comités, celui des conseillers économiques de la présidence notamment. Et de fait, à peine la nouvelle administration mise en place, on a très rapidement pu prendre la mesure du changement annoncé⁷.

Au niveau international tout d'abord, tandis que le secrétaire au Trésor, Paul O'Neil bousculait les institutions financières internationales, le FMI et la Banque mondiale, jugées l'une comme l'autre inefficaces, et prônait la concurrence réglementaire dans tous les domaines, y compris dans ceux de la fiscalité et de la finance⁸, son collègue Robert Zoellick commençait à mettre en place sa stratégie d'alliances commerciales tous azimuts, à commencer dans l'hémisphère occidental, avec quatre objectifs en vue : (1) créer de la concurrence dans la libéralisation des échanges ; (2) isoler les irréductibles, le Brésil par exemple ; (3) lier les alliés par le commerce et les valeurs partagées ; et, (4) repousser le protectionnisme, comme on avait repoussé le communisme.

Parallèlement, au niveau domestique, l'offensive était enclenchée en direction du Congrès en vue de lui arracher deux choses : le *fast track* d'une part et les réductions d'impôt d'autre part. Dans le premier cas, il s'agissait d'obtenir l'autorité et le pouvoir effectif de négocier, et ce, afin de se présenter ainsi en position de force dans les négociations commerciales à quelque niveau que ce soit, mais aussi de rattraper le terrain perdu sur leurs principaux partenaires commerciaux, dans les Amériques en particulier⁹. Dans le second cas, les choses étaient tout aussi claires. Il s'agissait (1) de relancer une économie chancelante, (2) de stimuler l'épargne et l'investissement, et, (3) de récompenser l'initiative individuelle et l'esprit d'entreprise, les deux moteurs de la croissance et de la prospérité¹⁰. La loi fiscale sera adoptée, non sans controverses, en juin 2001. Et c'est sans doute le seul grand succès politique de l'administration Bush durant ce début de mandat, parce que disons le franchement, celle-ci n'allait nulle part.

⁷ Les nominations aux postes clés, que ce soit au cabinet ou dans les différents comités économiques, sont fort révélatrices de la nouvelle ligne de conduite.

⁸ On se rappellera à cet égard les déclarations sans équivoques de Paul O'Neil à l'époque sur les travaux du GAFI sur le contrôle des paradis fiscaux et la saine concurrence fiscale et financière entre les pays... En pratique, cela revenait à enlever toute portée aux modestes accords obtenus en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, de réglementation bancaire et de supervision des centres *off shore*.

⁹ Fort habilement, l'administration adoptera une approche bipartisane et conciliante avec le Congrès, non sans lui demander de prendre ses responsabilités en lui déléguant ce qu'il sera désormais convenu d'appeler la *Trade Promotion Authority*.

¹⁰ Dans son discours prononcé à l'occasion du Forum économique tenu à la mi-août 2002 (*The President's Economic Forum*), le président Bush est revenu sur cet agenda économique désormais appelé *Agenda de sécurité économique*. Quatre volets sont mentionnés : « Creating job ; Expanding opportunities to save and investment ; Providing a good education ; Helping each American own part of the American dream ». (<http://www.whitehouse.gov/infocus/economy/>)

Tout d'abord, George W. Bush n'était pas Reagan et son élection rocambolesque pesait sur sa légitimité comme président. Ensuite, le Congrès, y compris dans ses propres rangs, était loin d'être accommodant, encore moins prêt à suivre une présidence naviguant entre dogmatisme et intérêts partisans. Par ailleurs, les relations avec les alliés et autres partenaires commerciaux, à commencer avec le Canada, étaient crispées, sinon franchement mauvaises¹¹. Enfin, la conjoncture économique n'était pas bonne du tout. Malgré les efforts de la Réserve fédérale, l'économie était en net repli, la bourse, à l'image de la nouvelle économie, était en pleine déconfiture, le déficit commercial continuait de se creuser dangereusement, et les premiers scandales financiers, celui d'Enron en particulier, commençaient à pointer.

Arrive le 11 septembre !

Le 11 septembre et ses suites

D'entrée de jeu, les questions économiques vont être propulsées à l'avant-scène des débats. D'abord, les coûts économiques des attentats étaient énormes¹². Mais au-delà de la seule question des coûts, non seulement était-ce l'un des grands symboles du capitalisme américain, pour ne pas dire mondial, qui avait été touché, mais qui plus est, dans une conjoncture économique et boursière alors fort déprimée, les risques de dérapage, à commencer au plan financier, étaient considérables. L'engagement sur le terrain économique devait être total. Comme sur celui de la lutte contre le terrorisme. Et il le sera. Sur deux plans.

Au plan économique tout d'abord.

Jusqu'à l'administration Bush avait été fort réservée face à ce qui se passait sur le plan économique. Le discours dominant était le suivant. (1) Ainsi que l'avait précisé à plusieurs reprises le président de la Réserve fédérale, Alan Greenspan, il fallait laisser le cycle économique aller jusqu'à son terme; après le temps des exubérances irrationnelles des marchés, était venu celui de l'assainissement financier et boursier ; le rôle des autorités monétaires consistait donc à suivre la

¹¹ Le Sommet économique de Québec marqua les premiers pas du président Bush sur la scène économique internationale. Ce qui demeure frappant c'est de voir à quel point la délégation américaine adopta une attitude fort réservée. Ce Sommet demeurera d'ailleurs peu marquant, sauf sur un point : la démocratie. Le principe d'une charte démocratique interaméricaine fut en effet entériné et celle-ci sera adoptée par l'OEA lors d'une assemblée extraordinaire le 11 septembre 2001.

¹² Selon certains, les coûts des pertes en vies humaines et en propriétés supportés par les compagnies d'assurance se chiffraient à quelque 40 milliards de dollars. D'autres avancent un chiffre compris entre 30 et 58 milliards de dollars. Une étude de l'OCDE estime de son côté l'effet sur les comptes nationaux à 14 milliards de \$ É.U. pour les entreprises, à 1,5 milliard de \$ É.U. pour les États et les collectivités locales et à 0,7 milliard de \$ É.U. pour le gouvernement fédéral. Quant au recul de la croissance dû aux événements, il se chiffrait à quelque 500 milliards de \$ É.U. de perte de revenu national. Voir à ce sujet : Brian S. WESBURY, « The Economic Cost of Terrorism », *September 11 One Year Later*, 2002, (<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0902/ijge/ijge0902.htm#articles>) ; Jim SAXTON, « The Economic Costs of Terrorism », *Joint Economic Committee*, mai 2002 ; Patrick LENAI, Marcos BONTURI et Vincent KOEN, « Les retombées du terrorisme : sécurité et économie », *L'observateur*, OCDE, juin 2002, pp. 9- 14.

conjoncture et, par des actions ponctuelles, à contrôler l'atterrissage en douceur de l'économie américaine. (2) Le ralentissement économique serait de courte durée, et ce, pour trois raisons : les fondamentaux étaient sains, le système financier était solide et les retours d'impôt devaient soutenir une reprise rapide (en « V »). À partir du 11 septembre, le discours change du tout au tout, et, si un mot est désormais banni du discours officiel, c'est bien celui de récession¹³. Partant de là, tout sera mis en œuvre pour doper la confiance des consommateurs et des investisseurs¹⁴. Et quand la confiance est là, la croissance ne peut être qu'au rendez-vous.

La première à réagir fut la Réserve fédérale¹⁵, mais la présidence ne demeura pas de reste : des mesures budgétaires d'urgence seraient également annoncées¹⁶. S'ajoutant aux retours d'impôt¹⁷ et aux appels au patriotisme économique, ces mesures auront un double impact. Psychologique tout d'abord, dans la mesure où les effets d'annonce joueront pleinement et sauront convaincre l'opinion publique sur un point : l'économie américaine était ébranlée par les attentats certes, mais le président était à la barre et, avec l'appui de tous les Américains, celle-ci devait se redresser d'autant plus rapidement que celle-ci était l'économie la plus dynamique du monde. Réel ensuite, dans la mesure où les sommes injectées dans l'économie, le relâchement des conditions d'accès au crédit et les chèques fiscaux envoyés aux particuliers viendront stimuler la demande et réussiront à faire oublier l'effet des pertes boursières sur le patrimoine et les revenus des ménages. Et c'est peut-être là l'un des effets les plus surprenants de ce 11 septembre : une fois le choc des attentats encaissé, non seulement va-t-on voir la bourse repartir à la hausse, mais également l'économie s'engager dans la voie de la reprise économique.

Le graphique 1 est à cet égard on ne peut plus éloquent. Comme on peut le voir, la reprise s'amorce dès le quatrième trimestre, pour s'accélérer au premier trimestre de 2002¹⁸. En fait, deux leçons peuvent être tirées. La première : ce sont les consommateurs et la « vieille économie », le secteur automobile en particulier, qui vont donner le ton. Et la seconde : le pragmatisme reste encore la meilleure politique économique à suivre. Bien entendu, tout ceci n'est pas sans risque. En

¹³ On se rappellera à cet égard comment l'économiste en chef du FMI, Kenneth Rogoff, se fera remettre à sa place pour avoir annoncé en présentant ses prévisions économiques que l'économie américaine était en récession. Même le NBER, responsable de la datation des cycles économiques, sera la risée de l'administration présidentielle lorsqu'il annoncera officiellement au printemps de cette année que l'économie américaine était entrée en récession en mars 2001. Les chiffres lui donnent maintenant raison, et ce, hors de tout doute.

¹⁴ Ainsi par exemple, pour Paul O'Neil, si les investissements viennent massivement aux États-Unis et que le dollar est fort, c'est que l'économie américaine est rentable, que les investissements rapportent et que les investisseurs ont confiance dans l'avenir.

¹⁵ Celle-ci injectera des masses considérables d'argent dans l'économie, signera des accords monétaires avec la Banque du Canada, la BCE et la Banque d'Angleterre, et procédera à de nouvelles baisses de ses taux directeurs.

¹⁶ Une aide d'urgence de 40 milliards de dollars a été immédiatement débloquée par le Congrès. Ce à quoi il faut ajouter 5 milliards de subventions et 10 milliards de garanties de prêts aux compagnies aériennes, ainsi que différentes mesures de soutien aux secteurs économiques directement affectés par les attentats.

¹⁷ Mentionnons également les programmes de prêts sans intérêt lancés par les grands de l'automobile.

¹⁸ Le graphique montre un recul du PIB pendant trois trimestres consécutifs en 2001. Il faut se rappeler que jusqu'à ce que le BEA produise ses données révisées, les estimations ne montraient un recul que pendant un seul trimestre, le troisième. Cette question fit l'objet d'une longue discussion au NBER

particulier, et on le constate aujourd'hui, l'endettement des ménages va s'accroître et le déficit commercial va se creuser sous l'effet de l'augmentation des importations. En outre, en abaissant ses taux directeurs à des niveaux historiques, la Réserve fédérale épuisera rapidement toutes ses cartouches, au point que certains, dont Milton Friedman lui-même, se demanderont si elle n'en faisait pas trop, voire même si elle n'était pas en train de créer, comme au Japon, une trappe de liquidité. Mais, reconnaissons-le, dans l'immédiat il fallait agir, et sur ce plan on ne peut reprocher ni à l'administration Bush ni à la Réserve fédérale de l'avoir fait. Et les résultats ont été plus que convaincants.

Mais, l'engagement de la présidence ne se limitera pas au seul terrain économique. Sur le terrain politique, l'administration Bush saura habilement, là également, retourner les événements à son avantage pour faire avancer son agenda économique international. Sur deux fronts : le commerce et la réforme du système financier international.

Dans un article au titre évocateur, « Countering Terror With Trade », publié dans le *Washington Post* le 20 septembre, soit 9 jours à peine après les événements¹⁹, le représentant au commerce, Robert B. Zoellick, met les choses on ne peut plus au clair. Je le cite :

Our nation has drawn together in shock, mourning and defiance. Now we must thrust forward the values that define us against our adversary : openness, peaceful exchange, democracy, the rule of law, compassion and tolerance. Economic strength – at home and abroad – is the foundation of America's hard and soft power. Earlier enemies learned that America is the arsenal of democracy; today's enemies will learn that America is the economic engine for freedom, opportunity and development. To that end, U.S. leadership in promoting the international economic and trading system is vital. Trade is about more than economic efficiency. It promotes the values at the heart of this protracted struggle.

Et celui-ci d'annoncer la couleur : (1) le Congrès doit envoyer le signal clair au monde entier que les États-Unis sont fermement engagés à jouer un rôle de leader dans l'ouverture des marchés et que leur puissance repose sur une économie en croissance et sur l'espoir ; (2) le leadership dans les affaires commerciales doit être porté sur tous les fronts : global, régional et bilatéral ; (3) l'économie américaine est liée à l'économie globale de manière inextricable, et cela lui est profitable ; et, (4) ce leadership passe également par la construction d'une coalition autour des États-Unis de pays qui chérissent la liberté dans tous ses aspects ; en particulier, si les États-Unis ont besoin d'une économie

¹⁹ <http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/index.shtml>

internationale prospère, les pays, à commencer par les pays en développement, en ont également besoin pour renforcer la démocratie, vaincre la pauvreté et saisir les occasions offertes.

Les résultats sont depuis lors fort éloquentes. Mentionnons, entre autres, la multiplication des initiatives et négociations commerciales, le lancement, enfin réussi, d'une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales à l'issue de la conférence ministérielle de l'OMC de Doha, la consolidation des programmes de développement, la revitalisation des accords préférentiels et sécuritaires, et surtout le *Trade Act* obtenu du Congrès à la surprise générale au courant de l'été.

Le Bureau du représentant au Commerce et le département du Trésor sont les deux grands piliers de la politique économique internationale des États-Unis. Je n'insisterai pas sur le rôle central joué par le département du Trésor dans la lutte contre le financement du terrorisme. Plutôt, je voudrais revenir sur une autre de ses priorités actuelles : la réforme du système financier international.

Les propositions d'Anne Krueger de mettre en place des mécanismes de mise en faillite des États et l'effondrement financier de l'Argentine vont donner l'occasion au secrétaire au Trésor, Paul O'Neil, non seulement de faire avancer les propositions de réforme avancées par le rapport Meltzer, mais aussi de mettre les États et les institutions financières internationales devant leurs responsabilités. Dans une formule dont il a le secret, celui-ci ne manque d'ailleurs jamais l'occasion de rappeler qu'on ne peut continuellement gaspiller l'argent des menuisiers et des plombiers américains, encore moins d'aider financièrement des pays qui ne le méritent pas, surtout si les fonds servent à ouvrir des comptes en Suisse²⁰ ! Tout récemment, dans une conférence prononcée le 10 septembre, le secrétaire adjoint au Trésor, Kenneth W. Dam, est venu lever un peu plus le voile sur la ligne de conduite qui guide l'administration en matière de réformes du système financier international²¹. Il est à mon avis tout aussi éclairant que celui de Robert Zoellick auquel je viens de faire référence. Et ce, pour deux raisons.

Premièrement, il nous donne le ton juste sur la manière dont le Trésor conçoit le leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales. Et ce leadership consiste en une seule chose : servir de levier du potentiel créateur des individus et de l'entreprise privée, et ce, afin de stimuler partout dans le monde la croissance économique, source de prospérité et de stabilité. Partant de là, le rôle de l'administration est de voir à ce que les bonnes politiques soient mises en place, non seulement aux États-Unis mais aussi partout dans le monde.

²⁰ Précisons cependant que, devant les risques de contagion financière à toute l'Amérique latine, le discours dogmatique a été quelque peu assoupli ces derniers temps. Mais, le propos demeure toujours aussi dur et l'aval donné aux montages financiers et prêts accordés à l'Uruguay et au Brésil est assorti de conditions draconiennes.

²¹ Kennet W. DAM, « The Role of the United States in the Global Economy », présentation faite dans le cadre du séminaire organisé le 10 septembre 2002 par le Center for Strategic and International Studies, *America's Role in the World*, Washington. (texte disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://ustreas.gov/press/releases/po3411.htm>)

Deuxièmement, dans deux domaines importants, soit la gestion des crises et l'aide au développement, Dam précise ce que doivent être les lignes directrices d'une « bonne » politique. En ce qui concerne la gestion des crises financières tout d'abord, quatre lignes directrices sont posées.

- (1) Le FMI doit renforcer sa capacité prévisionnelle et insister plus fortement qu'il ne l'a fait jusqu'ici auprès des pays concernés qu'ils jouent un jeu dangereux en n'appliquant pas les réformes adéquates ;
- (2) Des limites doivent être imposées, aux montages financiers d'une part et à l'assistance financière aux pays qui ne le méritent pas d'autre part (mention est faite du Brésil et de l'Argentine) ;
- (3) La restructuration des dettes doit passer par le secteur privé et une approche contractuelle liant gouvernements et secteur privé, ce qui pourrait inclure des clauses de faillite ainsi que l'a suggéré Anne O. Krueger du FMI ; et,
- (4) Les risques de contagion ne sont pas inévitables ; ils peuvent être évités si, à l'instar de ce qu'ont fait les marchés financiers pour l'Argentine, on isole les pays à risque des autres.

Concernant le développement maintenant, deux principes directeurs doivent guider l'aide et le soutien des pays concernés.

- (1) Le développement doit passer par le commerce, l'investissement et l'épargne domestique, et l'aide doit être conditionnelle à l'implantation des réformes orientées vers la liberté économique, la démocratie et la justice ;
- (2) L'aide doit être liée aux réformes et à leurs résultats. Cela implique la mise en place de systèmes d'évaluation : du contexte macroéconomique (dépenses publiques, comptes financiers, climat de l'investissement, etc.) d'une part et du contexte social (éducation, santé, développement du secteur privé, etc.) d'autre part.

J'ai mentionné plus haut que le concept de sécurité économique internationale était un concept à deux faces. Si j'en juge d'après ce qu'en disent Zoellick et Dam, côté pile, le rôle des États-Unis doit en être un de levier, de la créativité des entreprises et des individus mais aussi du libre-échange, les deux variables-clés de la prospérité dans le discours néo-libéral. Côté face, à quelque niveau que ce soit et quels que soient les moyens utilisés pour y parvenir, ce rôle doit en être un de repoussoir, des mauvaises politiques mais aussi de toute forme de mauvaise gouvernance, les deux principaux facteurs d'instabilité et d'incertitude, pour les marchés comme pour les États-Unis. Le moins qu'on puisse dire, c'est que maintenant, la table est mise et que chacun est averti.

Où en sommes-nous ?

Je voudrais, pour conclure, ouvrir le débat en posant quatre questions.

(1) *Dans quelle mesure la reprise est-elle solide ?*

Un an après les événements du 11 septembre la question est plus que jamais posée. Et ce, pour trois raisons. Tout d'abord, et tous les indicateurs le confirment (l'indice de l'université du Michigan et celui du *Conference Board* notamment), la confiance des consommateurs est en train de s'effriter. Il y a des raisons objectives à cela. En particulier, l'emploi ne progresse pas et les revenus ont commencé à stagner. Mais plus fondamentalement, les scandales financiers et la légèreté avec laquelle l'administration Bush a traité ce dossier ont sérieusement ébranlé la confiance des Américains envers l'administration certes, mais également envers le modèle économique qu'elle met de l'avant. Ensuite, et c'est à mon avis l'un des grands paradoxes de l'administration Bush, malgré ses liens étroits avec les milieux d'affaires et les préjugés on ne peut plus favorables à leur endroit, celle-ci n'est pas parvenue jusqu'à présent à les convaincre et du bien-fondé de ses politiques économiques et de sa capacité à gérer l'économie. On l'a vu clairement au cours de l'été : les critiques les plus vives à l'endroit de l'administration sont venues des milieux d'affaires²². Enfin, une fois n'est pas coutume, depuis les événements du 11 septembre, l'économie canadienne est en train de donner des leçons à l'économie américaine. Beaucoup moins touchée en 2001 par la récession que sa voisine, l'économie canadienne affiche des résultats, tant sur le plan de la production que des emplois créés, qui, pour demeurer modestes dans les circonstances, sont néanmoins, et de loin, supérieurs à ceux que l'on observe aux États-Unis.

(2) *L'économie américaine est-elle aussi saine que ne le prétend l'administration Bush ?*

La crise de confiance que traverse le modèle économique américain est loin d'être réglée. Outre le Sarbanes-Oxley Act qui vise à accroître la transparence des conseils d'administration et à éliminer les conflits d'intérêt, les pouvoirs de la *Security Exchange Commission* ont été renforcés, un *Swat Team* a été mis sur pied au sein du Département de la Justice, de nouvelles règles comptables ont été ou seront mises en place, etc. Il reste à voir ce qu'il adviendra de tout ceci, d'autant que les scandales financiers touchent plusieurs membres de l'administration présidentielle. Mais surtout, je dirai que le

²² Non seulement ces derniers lui reprochaient-ils de tergiverser dans deux dossiers majeurs, celui du libre-échange et celui de la gouvernance d'entreprise, mais aussi de ne pas prendre conscience de l'impact économique et financier des scandales financiers en cascade, un impact autrement plus négatif que celui qu'avaient eu les attentats du 11 septembre, soit dit en passant. Les critiques obligèrent le président à sortir de sa réserve pour venir appuyer fortement son secrétaire au Trésor, Paul O'Neil, la principale cible des critiques et à lancer une vaste opération de charme auprès des milieux d'affaires, avec notamment la tenue d'un grand forum économique à la mi-août.

mal est fait. L'argument avancé par Paul O'Neil en vertu duquel les investisseurs étrangers viennent aux États-Unis parce qu'ils ont confiance dans son potentiel de croissance et que le retour sur investissement est excellent, ne tient plus. Les investissements étrangers ont fortement baissé, tout comme les marchés boursiers et le dollar sur les marchés des changes. Il faudra beaucoup plus que des discours pour regagner la confiance des investisseurs et surtout en convaincre plus d'un des vertus de la bonne gouvernance, gouvernementale comme d'entreprise.

À un autre niveau, la reprise économique, aujourd'hui fragilisée, masque quatre problèmes de fond :

(1) le secteur de la nouvelle économie, symbole de la puissance économique retrouvée, est toujours enlisé dans la crise.

(2) Ainsi que le montre le graphique 2, les États-Unis sont passés du statut de premier créancier au monde à celui de premier débiteur, et loin de s'arrêter, cette tendance s'est au contraire accélérée. Qui plus est, la dette extérieure n'a cessé de croître ; elle atteint maintenant quelque 400 milliards de \$ É.U., ce qui expose de plus en plus les États-Unis aux humeurs des marchés financiers.

(3) Lié au problème précédent, celui du déficit commercial commence à soulever de sérieuses questions de financement. Le déficit courant atteint quelque 450 milliards de \$ É.U. et pourrait atteindre 5 % du PIB cette année, ce qui, de l'avis de tous, à commencer du FMI, est insoutenable (graphique 3).

(4) Dernier problème, l'épargne. Le graphique 4 se passe de commentaire. On se trouve ici devant un véritable casse-tête : ce sont les capitaux extérieurs qui financent une croissance qui se trouve elle-même alimentée pas une demande domestique qui, en se tournant de plus en plus vers les marchés étrangers, creuse le déficit commercial et accroît d'autant les besoins de financement extérieurs.

(3) Les coûts de la guerre ?

Les attentats du 11 septembre ont eu un impact considérable sur l'économie, que ce soit en termes de pertes humaines, de dommages matériels, en termes de frais de sauvetage, d'aide aux personnes, entreprises et zones sinistrées, de sécurité et d'assurances, ou encore d'effets déstabilisateurs sur les réseaux de télécommunication, le transport, le tourisme, le secteur des assurances, etc. La plupart des observateurs s'accordent toutefois à dire que ces coûts demeurent malgré tout limités. Il en va de même des incidences qu'ont eu les attentats et les mesures adoptées dans leur foulée sur les comptes publics.

Le Bureau du budget du Congrès (Congressional Budget Office) évalue maintenant à 157 milliards de \$ É.U. le déficit budgétaire pour l'année financière 2002, alors qu'en mars 2002, on

prévoyait encore un léger surplus de 5 milliards de \$ É.U.²³. Le déficit représenterait ainsi 1,5 % du PIB. Rappelons que l'année financière 2001 s'était soldée par un excédent de 127 milliards, soit 1,3 % du PIB. Le déficit est davantage dû aux mesures discrétionnaires qu'aux effets du ralentissement économique. Ainsi, pour les exercices financiers de 2001 et 2002, les recettes de l'impôt sur les particuliers et les entreprises passent, respectivement, de 994 à 868 milliards de \$ É.U. et de 151 à 146 milliards de \$ É.U., tandis que les dépenses discrétionnaires passent de 649 à 733 milliards de \$ É.U., soit de 306 à 349 milliards de \$ É.U. pour les dépenses militaires et de 343 à 384 milliards de \$ É.U. pour les autres.

Ces chiffres sont évidemment énormes, mais supportables, à deux conditions toutefois : que l'économie américaine se redresse rapidement d'une part et que d'autres dépenses ne viennent pas s'ajouter aux dépenses déjà engagées d'autre part. Et c'est là que le bât blesse. D'abord, les prévisions budgétaires reposent sur des prévisions économiques qui me semblent beaucoup trop optimistes. En mars 2002, le CBO tablait sur une croissance réelle du PIB de 1,2 % en 2001, 1,7 % en 2002 et 3,4 % en 2003. On le sait, les chiffres pour l'année 2001 ont été ramenés à 0,3 %. Le CBO a révisé ses prévisions économiques : la croissance économique serait de 2,3 % en 2002 et de 3,4 % en 2003. C'est sans doute mieux que les chiffres du Trésor, qui continue de tabler sur une croissance comprise entre 3 % et 3,5 % pour 2002, mais il faudrait néanmoins une sérieuse accélération de la croissance aux troisième et quatrième trimestres de l'année en cours pour que les prévisions budgétaires se réalisent. Et sur ce point, au vu des tendances récentes, on peut en douter. Ensuite, la question de la guerre contre l'Irak reste en suspens. On ne peut pas s'attendre à une répétition de ce qui s'est passé pendant la guerre du Golfe et à une participation des alliés aussi généreuse que ce ne fut le cas alors. Comment dans ce cas financer la guerre ? La marge de manœuvre du gouvernement est d'autant plus étroite qu'au déficit structurel de la balance des paiements viendrait s'ajouter celui des comptes publics. Des dépenses accrues, une économie qui peine à repartir et s'enfonce toujours davantage dans l'endettement, voilà certainement de quoi relancer les thèses du déclin américain et redonner une seconde vie au célèbre ouvrage de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*²⁴.

(4) *L'unilatéralisme est-il soutenable ?*

Je serai bref sur cette question, peut-être la plus fondamentale de toutes.

²³ *The Budget and Economic Outlook : An Update*, août 2002.

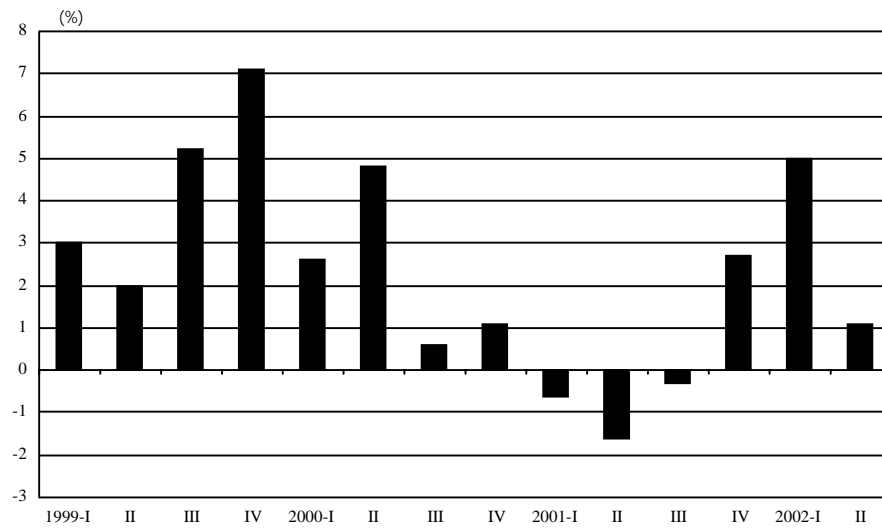
²⁴ Dans un article publié dans *The Observer* sous le titre « Has the US lost its way ? », Paul KENNEDY rappelle avec beaucoup d'à propos deux choses. Premièrement, avec à peine 5 % de la population mondiale, les États-Unis consomment 27 % de la production mondiale de pétrole, concentrent 30 % du PIB mondial et sont responsables de 40 % des dépenses militaires dans le monde, soit plus que les dix pays qui viennent après eux. Deuxièmement, le leadership américain actuel manque totalement de vision globale. Il en prend pour preuve les décisions unilatérales qui ont été prises et l'absence totale de considération pour les pays en développement et les problèmes d'inégalité dans le monde.

Les États-Unis ont montré leur détermination d'aller de l'avant, dans le domaine des affaires économiques comme dans tout autre domaine des affaires internationales, avec un objectif en vue : la création d'une économie mondiale intégrée par le commerce et les valeurs de la liberté dont ils seraient à la fois le moteur et la bougie d'allumage. Cela dit, le représentant au Commerce a beau se faire l'avocat du libre-échange, le conflit du bois d'œuvre, les mesures de protection prises dans le secteur de l'acier, le *Farm Bill* ont laissé un goût amer et rappelé à ceux qui l'avaient oublié que si libre-échange il devait y avoir, il serait à l'Américaine. Quant aux « bonnes » politiques qui sont préconisées pour assurer la croissance, la prospérité et la stabilité de l'économie mondiale, ne sont-elles pas en train de produire exactement l'effet contraire de celui recherché ? C'est la question que pose le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz dans son dernier ouvrage publié en français sous le titre, *La grande désillusion*.²⁵

²⁵ Joseph STIGLITZ, *La Grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

Graphique 1 : Taux de croissance trimestriel du PIB,

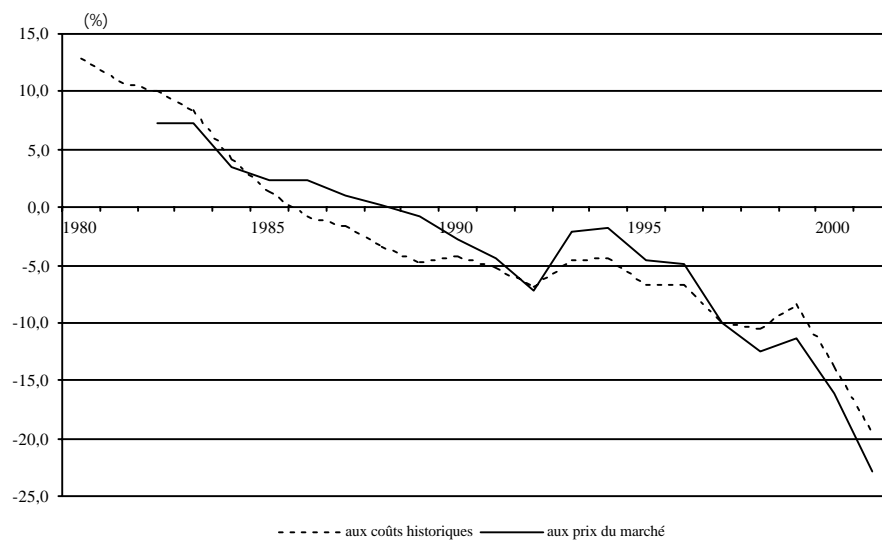
Données désaisonnalisées, 1999- 2002



Sources : *Bureau of Economic Analysis.*

Graphique 2 : États-Unis : Bilan des investissements internationaux.

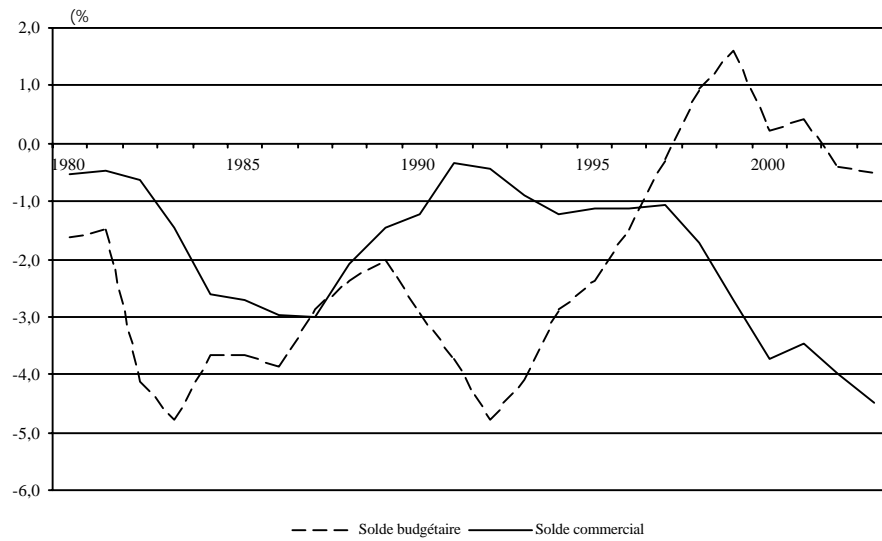
Position nette en pourcentage du PIB, 1980 - 2001



Sources : *Bureau of Economic Analysis*

Graphique 3 : Solde budgétaire et solde commercial

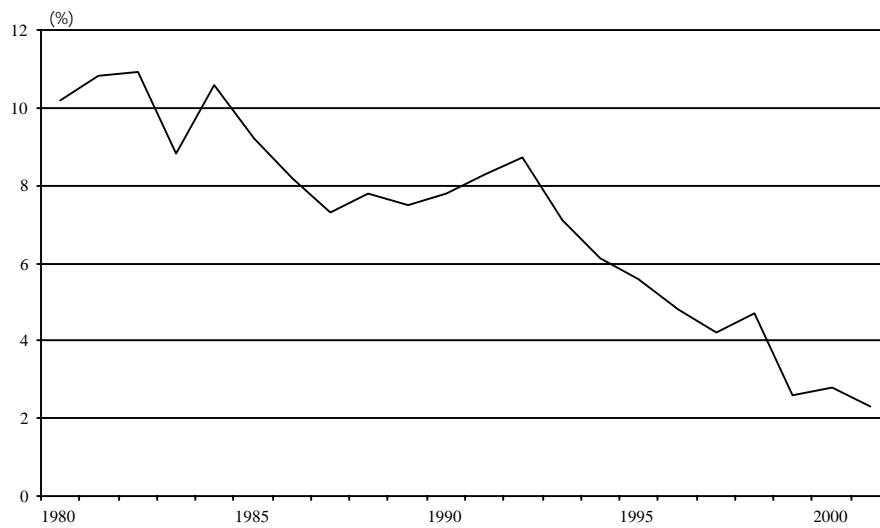
En pourcentage du PIB, 1980 – 2003



Sources : Bureau of Economic Analysis

Graphique 4 : Épargne des ménages,

en pourcentage du revenu personnel disponible, 1980 – 2001



Sources : Bureau of Economic Analysis